



PANJI KEADILAN

Universitas Muhammadiyah Bengkulu

P-ISSN : 2599-1892

E-ISSN : 2622-3724

Vol. 2, No. 1, Januari 2019

**PERUBAHAN KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM
TERHADAP PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM**

JUMARDI HARSONO

jumardiharsono@gmail.com

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH BENGKULU

ABSTRAK

Perubahan Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum terhadap Pelanggaran Pemilihan Umum Legislatif berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Tujuan penelitian ini adalah: (1). Untuk mengetahui latar belakang terjadinya perubahan kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum terhadap pelanggaran pemilihan umum legislative berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, (2). Untuk mengetahui mekanisme penyelesaian pelanggaran Pemilihan Umum oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum terhadap pelanggaran pemilihan umum legislatif berdasarkan Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum yang bersifat yuridis normatif dengan menggunakan dua pendekatan yakni pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian yang melatarbelakangi perubahan kewenangan pelanggaran Pemilu yakni adanya aspirasi Bawaslu yang kesulitan dalam praktik, dimana saat terjadi pelanggaran administrasi Pemilu yang semestinya diselesaikan dengan cepat, tidak bisa dilakukan karena proses penerusan laporan dari pengawas Pemilu ke Komisi Pemilihan Umum/Komisi Pemilihan Umum Daerah tidak diproses secara cepat dan tidak diberi putusan serta tindakan. Disisi lain adanya usulan agar Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi menjadi dua lembaga yang menangani perselisihan Pemilu. Mahkamah Konstitusi menangani perselisihan hasil Pemilu, sedangkan Bawaslu menangani pelanggaran ketentuan Administrasi pemilu, menjadi penyidik dan penuntut pelanggaran ketentuan pidana Pemilu, perselisihan antara Komisi Pemilihan Umum dengan peserta Pemilu, perselisihan antara peserta Pemilu. Bawaslu hendak dikembangkan menjadi penegak hukum dan menyelesaikan sebagian sengketa Pemilu. Pelanggaran Pemilu dibagi menjadi enam jenis yaitu Tindak Pidana Pemilu, Kode Etik Penyelenggara Pemilu, Pelanggaran Administrasi Pemilu, Sengketa Pemilu, Kode Etik Penyelenggara Pemilu, Pelanggaran Administrasi Pemilu, Sengketa Pemilu. Kode Etik Penyelenggara Pemilu, Pelanggaran Administrasi Pemilu, Sengketa Pemilu ini ditangani oleh masing-masing lembaga yang berbeda.

Kata Kunci : Pemilu legislatif, Pelanggaran Pemilu, mekanisme penanganan pelanggaran pemilu.

ABSTRACT

The Changes to the Authority of the General Election Supervisory Board on Violations of Legislative General Elections based on Law Number 7 of 2017 concerning General Elections. The objectives of this study are: (1). To find out the background of the change in authority

of the General Election Supervisory Agency against violations of the legislative general election based on Law Number 7 of 2017 concerning General Elections, (2). To find out the mechanism for resolving violations of the General Election by the General Election Supervisory Board against violations of legislative elections based on Law Number 7 of 2017 concerning General Elections. This type of research is legal normative juridical research using two approaches namely the approach of legislation and a conceptual approach. The results of the research behind the change in election violation authority are the aspirations of Bawaslu which have difficulties in practice, where during the election administration violations which should be resolved quickly, cannot be done because the process of forwarding reports from Election supervisors to the Election Commission / Regional Election Commission is not processed quickly and not given decisions and actions. On the other hand there is a proposal that the Election Supervisory Body and the Constitutional Court be two institutions that handle election disputes. The Constitutional Court handles disputes over election results, while the Election Supervisory Body handles violations of electoral administration provisions, becomes investigators and prosecutors of violations of Election criminal provisions, disputes between the General Election Commission and election participants, disputes between election participants. Bawaslu wants to be developed into law enforcement and resolve some election disputes. Election Violations are divided into six types, namely Election Crimes, Election Organizers Code of Ethics, Election Administration Violations, Election Disputes, Election Results Disputes, State administrative disputes. All of these Election violations are handled by different institutions.

Keywords: *legislative elections, election violations, mechanism for handling election violations.*

PENDAHULUAN

Di negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang sekaligus tolak ukur dari demokrasi itu.¹ Dengan kata lain, pemilihan umum (pemilu) merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemilu merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan oleh Konstitusi. Prinsip dasar dalam

demokrasi dan kehidupan ketatanegaraan adalah warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan.² Pelaksanaan pemilu disadari atau tidak telah mendorong pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam wujud pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Komisi Pemilihan Umum untuk selanjutnya disingkat KPU adalah suatu lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk menyelenggarakan pemilihan umum yang

¹ Miriam Budiarmo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998.

² Dahlan Thaib, Ketatanegaraan Indonesia: Perspektif Konstitusi, Cetakan Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2009.

bersifat nasional, tetap dan mandiri sebagaimana diatur pada Pasal 22E, Angka 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemilu oleh KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri merupakan amanat konstitusi. Amanat konstitusi tersebut untuk memenuhi perkembangan kehidupan politik, dinamika masyarakat, dan perkembangan demokrasi yang sejalan dengan pertumbuhan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Selain KPU terdapat lembaga penyelenggara pemilu yakni Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu. Melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010, Bawaslu adalah lembaga mandiri yang sejajar dengan KPU dan sama-sama sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri seperti yang diatur pada pasal 22E ayat 5 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Penguatannya kemudian ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Bawaslu dalam sistem kelembagaan dari tingkat pusat

sampai ke paling bawah bersifat hierarkis, dan pada satuan pemerintahan daerah Bawaslu bersifat khusus atau istimewa. Pada tahapan pelaksanaan pemilu, Bawaslu berhak melakukan pengawasan pada seluruh tahapan pemilu sesuai dengan tingkatannya, mulai dari persiapan penyelenggaraan Pemilu sampai pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu. Bawaslu juga berhak mengawasi etika penyelenggara Pemilu, yang apabila terjadi dugaan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara Pemilu Bawaslu menyampaikan dugaan pelanggaran tersebut kepada DKPP³. Pelanggaran Pemilu berasal dari temuan dan laporan. Apabila ada temuan atau laporan pelanggaran Pemilu, maka Bawaslu akan melakukan tindakan sesuai dengan kewenangannya. Jika temuan pelanggaran pemilu merupakan hasil pengawasan aktif oleh pengawas pemilu, maka hasil dari pengawasan tersebut ditetapkan sebagai temuan pelanggaran pemilu. Temuan tersebut kemudian dikaji oleh pengawas Pemilu, kemudian setelah dikaji dan terbukti

³ Undang-undang nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Pasal 93 huruf h.

kebenarannya wajib ditindaklanjuti oleh pengawas Pemilu, Dalam hal Bawaslu, Bawaslu Provinsi Bawaslu Kabupaten/Kota, memerlukan keterangan tambahan terhadap temuan tersebut, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dapat melakukan investigasi. Laporan pelanggaran Pemilu adalah laporan langsung Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, Peserta Pemilu, dan Pemantau Pemilu kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan/atau Pengawas TPS pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Dan laporan pelanggaran Pemilu tersebut harus disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu. Melalui undang-undang nomor 7 tahun 2017 Tentang pemilu yang di sahkan pada tanggal 15 Agustus 2017 di Jakarta, Badan pengawas Pemilu (Bawaslu) secara kelembagaan menjadi tetap (Permanen) sampai ketingkat Kabupaten/Kota, Panwaslu Kabupaten/Kota berganti nama menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota, Pengawas

Pemilu Lapangan berganti nama menjadi Pengawas Pemilu Kelurahan/Desa (Panwaslu Kelurahan/Desa). Dalam menangani pelanggaran pemilu, Bawaslu memiliki kewenangan baru yakni memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu. Secara garis besar kewenangan lembaga pengawas pemilu dalam lingkup kepemiluan tertuang dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum pasal 95.

METODE PENELITIAN

Untuk membantu dan menunjang tugas akhir ini, metode yang digunakan yaitu metode penelitian hukum yang bersifat yuridis normatif. Penelitian normatif ini yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.⁴ Penelitian menggunakan dua pendekatan yaitu :1). Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-

⁴ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1986.

undangan yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian. 2). Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*), Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.

PEMBAHASAN

Latar Belakang Perubahan Kewenangan Dalam Menangani Pelanggaran Pemilu

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (UU No. 15/2011) menciptakan nomenklatur baru dalam bidang pengawasan pemilu atau penegakan hukum pemilu. Menurut undang-undang ini, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya pemilu yang demokratis.⁵ Istilah “pencegahan” dan “penindakan” merupakan nomenklatur baru yang dirumuskan UU No. 15/2011. Tetapi nomenklatur baru tersebut tidak punya dampak baru

terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang Bawaslu. “Pencegahan” dan “penindakan” hanya berhenti pada nomenklatur saja, karena undang-undang ini tidak mengubah sama sekali pelaksanaan tugas dan wewenang Bawaslu.⁶ Pengertian pencegahan mengandaikan adanya upaya yang harus dilakukan agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. Dalam konsep penegakan hukum, pencegahan berarti melakukan upaya-upaya agar tidak terjadi pelanggaran hukum. Dengan demikian, dalam penegakan hukum pemilu atau pengawasan pemilu, pencegahan berarti melakukan upaya-upaya agar tidak terjadi pelanggaran hukum pemilu. Karena UU No. 15/2011 tidak menjelaskan dan tidak memerinci upaya-upaya apa yang harus dilakukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum pemilu, maka Bawaslu harus merumuskan jenis dan bentuk pencegahan yang harus dilakukan oleh Bawaslu dan jajarannya agar tidak terjadi pelanggaran pemilu. Pengertian penindakan mengandaikan adanya langkah nyata terhadap pelaku pelanggaran hukum agar yang

⁵ Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011, tentang Penyelenggara Pemilu Pasal 73 Ayat (2).

⁶ Didik suprianto, Dkk, ibid, Hlm 60-62.

bersangkutan mendapat perlakuan yang setimpal atas pelanggaran yang dilakukannya. Dalam konsep penegakan hukum pidana, penindakan itu meliputi menetapkan seseorang sebagai tersangka untuk diproses hukum, mendudukkan seseorang sebagai terdakwa untuk disidang pengadilan, dan menjatuhkan vonis terpidana untuk mendapatkan hukuman. Sementara dalam konsep penegakan hukum administrasi, penindakan itu meliputi menetapkan seseorang/lembaga sebagai terlapor, mendudukkan seseorang/lembaga sebagai tergugat, dan menyatakan seseorang/lembaga sebagai pelanggar peraturan. Disinilah nomenklatur penindakan menimbulkan masalah, sebab dalam konsep penegakan hukum pemilu, lembaga pengawas pemilu sesungguhnya tidak melakukan langkah nyata terhadap pelaku pelanggaran hukum. Tugas dan wewenang lembaga pengawas sebatas memberi rekomendasi kepada intitusi lain yang berwenang. Apabila lembaga pengawas pemilu menemukan pelanggaran pidana, maka kasusnya diserahkan ke kepolisian, dan kepolisianlah yang menetapkan tersangka pelaku

pelanggarannya. Dari kepolisian, kejaksaan mendudukkan pelaku di kursi terdakwa di pengadilan, dan kemudian hakim menjatuhkan vonis. Jadi, sesungguhnya lembaga pengawas pemilu tidak melakukan penindakan apapun.

Demikian juga dalam kasus pelanggaran administrasi. Disini lembaga pengawas pemilu hanya bertugas merekomendasikan kepada penyelenggara pemilu (KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota), bahwa telah terjadi pelanggaran administrasi. Selanjutnya, penyelenggara pemilu memastikan benar-tidaknya pelanggaran administrasi tersebut melalui pemeriksaan bukti dan saksi. Jika memang benar terjadi pelanggaran, maka penyelenggara baru menjatuhkan sanksi. Sedangkan jika pengawas pemilu menemukan kasus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pengawas cukup melaporkannya ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Selanjutnya DKPP yang akan menggelar persidangan untuk memastikan benar-tidaknya ada pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu sebagaimana dilaporkan

pengawas. Jadi, sejauh pengertian penindakan adalah tindakan nyata terhadap pelaku pelanggaran hukum, maka Bawaslu dan jajarannya sesungguhnya tidak memiliki tugas dan wewenang melakukan penindakan terhadap pelaku pelanggaran. Tugas dan wewenang mereka sebatas melakukan pengkajian dan merekomendasikan kepada institusi lain, bahwa telah terjadi pelanggaran. Institusi lain itulah yang akan melakukan penindakan hukum. Namun, jika pengkajian dan rekomendasi dianggap sebagai bagian dari penindakan oleh UU No. 15/2011, maka hal itu harus diterima sebatas pengertian bahwa pengkajian dan rekomendasi itu merupakan rangkaian dari penindakan. Dengan pengertian ini, setidaknya UU No. 15/2011 mencitrakan Bawaslu dan jajarannya lebih gagah sebagai lembaga penegak hukum pemilu. Undang-undang sebelumnya hanya memberikan pencitraan saja kepada pengawas pemilu serta jajarannya sebagai penegak hukum pemilu, namun, setelah naskah akademik Rancangan Undang-undang tentang Pemilihan umum keluar yang diterbitkan oleh

Kementrian Dalam Negeri di Jakarta, pengawas pemilu dirancang untuk melaksanakan 4 (empat) tugas, yaitu: ⁷

1. Mengawasi seluruh tahapan Pemilu sebagai mekanisme pencegahan pelanggaran.
2. Menerima dan mengkaji laporan tentang dugaan pelanggaran Ketentuan Administrasi Pemilu (KAP) dan dugaan pelanggaran Ketentuan Pidana Pemilu (KPP). Bila terdapat bukti permulaan yang cukup, laporan itu disampaikan kepada KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan *locus delictinya* bila menyangkut dugaan pelanggaran KAP atau kepada Polri bila menyangkut dugaan pelanggaran KPP.
3. Menyelesaikan sengketa administrasi Pemilu baik yang bersifat final maupun tidak bersifat final,
4. Menyelesaikan sengketa antar Peserta Pemilu.

Di dalam perkembangannya, Bawaslu menghendaki agar pihaknya diberi wewenang mengawasi dan sekaligus menjatuhkan sanksi

⁷ Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Pemilihan umum, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2 September, 2016, Hlm 70-71.

administrasi. Hal ini kemudian direspons positif oleh legislatif dalam Undang-undang Penyelenggara Pemilu yang baru. Aspirasi Bawaslu ini didasari pada kesulitan dalam praktek, di mana saat terjadi pelanggaran administrasi yang mestinya diselesaikan secara cepat, tidak bisa dilakukan karena proses penerusan laporan dari pengawas pemilu ke Komisi Pemilihan Umum/ Komisi Pemilihan Umum Daerah tidak segera cepat diproses dan diberi putusan serta tindakan. Hal ini disebabkan juga karena tidak ditentukannya jenis-jenis pelanggaran secara tegas dan sanksinya oleh Undang-undang serta tidak adanya unit khusus di Komisi Pemilihan Umum/Komisi Pemilihan Umum Daerah yang menerima, memproses, dan menjatuhkan sanksi administrasi. Mekanisme Penyelesaian pelanggaran Pemilu berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

a) Tindak Pidana Pemilu

Berdasarkan standar internasional, kerangka hukum harus mengatur sanksi untuk pelanggaran

undang-undang pemilu.⁸ Banyak negara menciptakan aturan pelanggaran pemilu dalam undang-undang pemilu mereka. Setiap ketentuan pidana yang dibentuk untuk keperluan hukum harus merefleksikan tujuan penyusunan undang-undang. Misalnya: "Setiap upaya tindakan pencegahan pelanggaran, praktik korup, dan praktek-praktek ilegal di pemilu dan aturan tentang gugatan pemilu. Dalam rangka penegakan demokrasi, upaya perlindungan integritas pemilu sangat penting. Oleh karenanya, pembuat undang-undang harus mengatur beberapa praktik curang atau pelanggaran pidana pemilu. Dalam keterkaitannya dengan peraturan pemilu, Undang-undang tidak hanya mengatur proses pemilu, tetapi mereka juga melarang perlakuan yang dapat menghambat esensi pemilu yang bebas dan adil. Penyelesaian pelanggaran pidana pemilu dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum. Penegak hukum

⁸ International IDEA, International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, Hlm 93.

yang berperan dalam penyelesaian tindak pidana pemilu adalah kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Dalam pemilu, kepolisian bertugas dan berwenang melakukan penyidikan terhadap laporan atau temuan tindak pidana pemilu yang diterima dari pengawas pemilu dan menyampaikan berkas perkara kepada penuntut umum sesuai waktu yang ditentukan. Penuntut umum bertugas dan berwenang melimpahkan berkas perkara tindak pidana pemilu yang disampaikan oleh penyidik/Polri ke pengadilan sesuai waktu yang ditentukan. Perkara tindak pidana pemilu diselesaikan oleh Peradilan Umum, di tingkat pertama oleh pengadilan negeri, di tingkat banding dan terakhir oleh pengadilan tinggi. Pengadilan negeri dan pengadilan tinggi memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, ditambah beberapa ketentuan khusus dalam Undang-undang Pemilu. Pemeriksaan dilakukan oleh hakim khusus, yaitu hakim karier yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus

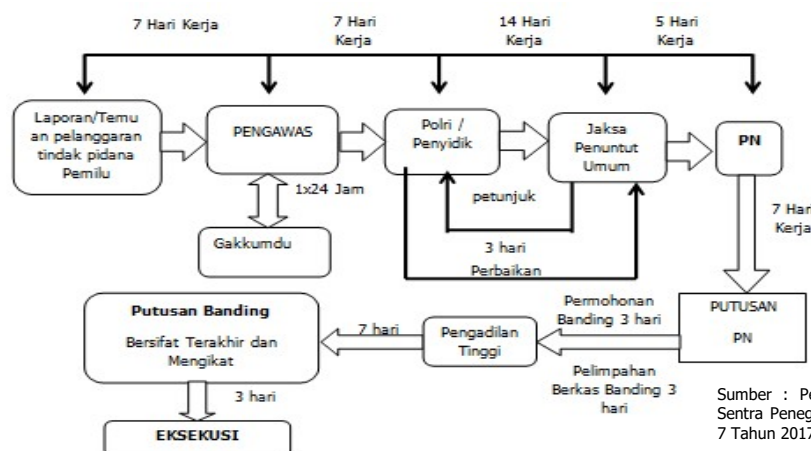
perkara pidana pemilu. Putusan pengadilan tinggi tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

Tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, tindak pidana pemilu yang diatur dapat dibedakan menjadi 2 (dua) jenis yaitu pelanggaran dan kejahatan. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sendiri tidak memberikan definisi secara khusus apa yang dimaksud dengan pelanggaran dan kejahatan.⁹ Ketentuan tindak pidana pemilu diatur dalam buku kelima Bab I mulai Pasal 488 sampai Pasal 554 atau terdiri atas 66 pasal ketentuan pidana. Ditinjau dari unsur perbuatannya, maka secara subjektif ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 488 sampai 554 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dapat bersifat perbuatan yang disengaja (*opzet* atau *dolus*) dan bersifat karena kelalaian (*culpa*). Ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 7

⁹ Topo Santoso, Tindak Pidana Pemilu, PT. Sinar Grafika, Jakarta, 2006, Hlm 1.

Tahun 2017 pada umumnya dirumuskan sebagai perbuatan yang disengaja atau karena kesengajaan dan beberapa ketentuan pidana yang dirumuskan karena kelalaian si pelaku. Secara harfiah kesengajaan dapat dipahami sebagai tindakan yang dikehendaki dan diketahui "*willens en wetens*" oleh pelakunya bahwa tindakan sebelumnya telah diketahui sebagai yang dilarang oleh undang-undang tetapi tetap dilakukannya.¹⁰ Penanganan tindak pidana Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota secara formil dilakukan melalui peradilan umum, sehingga hukum acara yang digunakan berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), kecuali jika ditentukan lain dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017. Sesuai asas umum yang berlaku yaitu *lex specialis derogate lex generalis*, maka ketentuan yang bersifat khusus mengesampingkan atau didahulukan daripada ketentuan yang bersifat umum. Dalam hal ini Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 secara formal merupakan ketentuan khusus (*lex specialis*) sehingga ketentuannya harus didahulukan dari pada ketentuan KUHP. Berikut skema penanganan dan penyelesaian Tindak Pidana Pemilu.



Sumber : Perbawaslu 9 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu dan UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

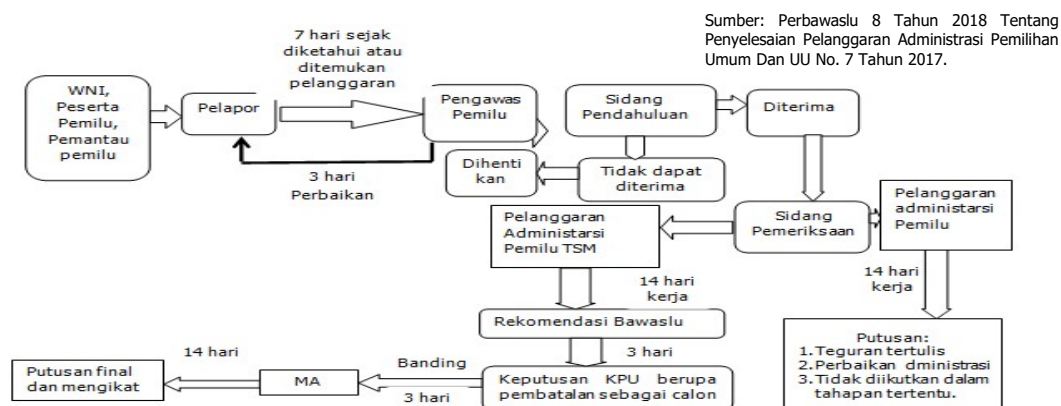
Bagan 2. Skema Penanganan dan Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu.

¹⁰ Jan Remmelink, Hukum Pidana, Terjemahan Oleh Tristam Pascal Moeliono, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, Hlm 170-173.

b) Pelanggaran administrasi Pemilu

Pelanggaran Administratif Pemilu adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu.¹¹ Pelanggaran Administratif Pemilu yang terjadi secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif yang selanjutnya disebut Pelanggaran Administratif Pemilu TSM adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu, dan/atau

Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DRRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif¹². Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu dan Pelanggaran Administratif Pemilu TSM dilaksanakan dengan prinsip cepat, tidak memihak, dan dilakukan secara terbuka. Laporan dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilu TSM disertai paling sedikit 2 (dua) alat bukti. Dibawah ini akan penulis gambarkan mekanisme penanganan pelanggaran Administrasi pemilihan umum.



Bagan 3. Skema alur penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu

¹¹ Perbawaslu 8 Tahun 2018 Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum.

¹² Perbawaslu 8 Tahun 2018 Ibid pasal 20 Huruf b.

Dari alur penyelesaian pelanggaran pemilu diatas dapat kita lihat bahwa yang menjadi pelapor dalam kasus pelanggaran Pemilu adalah Warga Negara Republik Indonesia, Peserta Pemilu, Pemantau Pemilu selama 7 (tujuh) hari sejak ditemukan dan/atau diketahui peristiwa pelanggaran Pemilu. Jika berkas belum lengkap, Pelapor dapat memperbaiki laporannya dan/atau melengkapi berkas laporannya dalam waktu 3 (tiga) hari. Ketika berkas laporan dan/atau temuan sudah lengkap pengawas pemilu melakukan sidang pendahuluan guna memeriksa adanya bukti permulaan untuk bisa dilanjutkan pada sidang selanjutnya yaitu sidang pemeriksaan pokok perkara, setelah sidang pengawas Pemilu melakukan rapat Pleno untuk membuat kesimpulan atau putusan. Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dapat berupa:

1. Perbaikan administrasi
2. Teguran Tertulis
3. Tidak diikuti pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan Pemilu, dan
4. Sanksi administrasi lainnya.

c) Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu

1) Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu di Bawaslu

Sengketa proses Pemilu meliputi sengketa yang terjadi antar-Peserta Pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota, selain dari keputusan verifikasi partai politik peserta pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD dan DPRD diselesaikan oleh Bawaslu. Pengaturan mengenai tata cara penyelesaian sengketa pemilu lebih lanjut tertuang dalam Peraturan Bawaslu Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum. Penyelesaian sengketa Proses Pemilu berpedoman pada prinsip mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, keterbukaan, professional, akuntabel, efisien, efektif, dan berintegritas. Penyelesaian sengketa proses pemilu

disampaikan oleh calon peserta pemilu dan/atau peserta Pemilu. Permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu paling sedikit memuat:

- a) Nama pemohon dan alamat pemohon
- b) Pihak termohon
- c) Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang menjadi sebab terjadinya sengketa.

Permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu disampaikan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal penetapan keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan/atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang menjadi sebab sengketa. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dalam memeriksa dan memutus sengketa proses Pemilu paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya permohonan, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota melakukan penyelesaian sengketa proses Pemilu melalui tahapan: 1). Menerima dan mengkaji permohonan penyelesaian

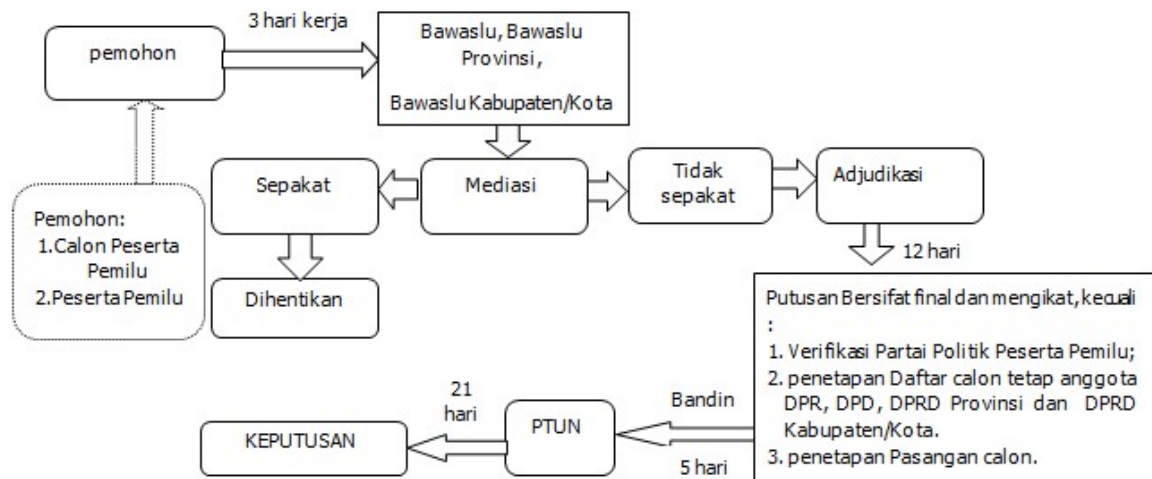
sengketa proses Pemilu. 2). Mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui mediasi atau musyawarah dan mufakat. Dalam hal tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa proses Pemilu melalui adjudikasi. Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa proses Pemilu merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, kecuali putusan terhadap sengketa proses Pemilu yang berkaitan dengan:

- a) Verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu
- b) Penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, dan
- c) Penetapan Pasangan Calon

Dalam hal penyelesaian sengketa proses Pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu tidak diterima oleh para pihak, para pihak dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tata Usaha Negara, proses pengambilan

keputusan oleh Bawaslu dilakukan melalui proses yang terbuka dan bisa dipertanggungjawabkan.

Dibawah ini adalah alur penyelesaian sengketa proses Pemilu oleh Bawaslu.



Sumber : Perbawaslu 18 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum Dan UU No. 7 Tahun 2017.

Bagan 4. Alur Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu di Bawaslu

Sebagaimana diperlihatkan dalam skema di atas laporan terjadinya sengketa pemilu dapat disampaikan kepada Pengawas Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditemukan dan/atau diketahui adanya sengketa pemilu. Subjek hukum atau pihak pelapor dapat berasal dari WNI yang memiliki hak pilih, pemantau pemilu, atau peserta pemilu. Setelah menerima laporan atau temuan sendiri, Pengawas pemilu wajib melakukan tindakan hukum dan mengeluarkan keputusan paling lama

12 hari sejak laporan dan/atau temuan diterima.

2) Penyelesaian Sengketa TUN Pemilu

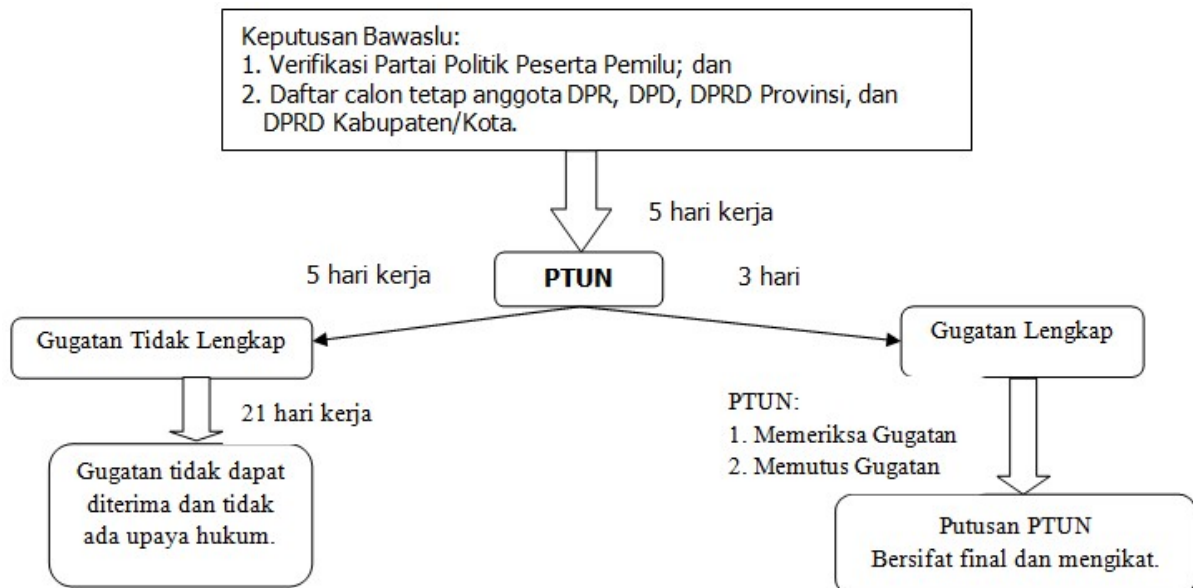
Keputusan KPU mengenai verifikasi partai politik peserta pemilihan umum dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD, dan bakal calon Presiden dan Wakil Presiden diselesaikan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dengan syarat jika sudah melalui upaya administratif di Bawaslu.

Sebagaimana Fatwa Mahkamah Agung No.34/KMA/HK.01/II/2013 Bawaslu dinyatakan merupakan Lembaga Banding Administrasi Khusus Pemilu (*Administratief Beroep*). Oleh karenanya hanya dalam dua keputusan KPU ini saja PTUN dilibatkan dalam penyelesaian sengketa pemilu yang oleh Undang-Undang Pemilu disebutkan sebagai sengketa tata usaha negara pemilu harus melewati proses upaya administrasi terlebih dahulu di Bawaslu.¹³ Upaya hukum yang ditempuh oleh Partai Politik atau Bakal Calon Tetap Anggota DPR, DPD, DPRD, atau bakal pasangan calon di PTUN merupakan upaya hukum yang terakhir, karena putusan Pengadilan Tata usaha Negara bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.¹⁴ Sebagaimana telah diketahui bahwa Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa pemilu bersifat final dan mengikat, yang berarti merupakan keputusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan

tidak terdapat upaya hukum, namun terdapat pengecualian. Keputusan Bawaslu mengenai sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, serta Penetapan Pasangan Calon ini yang dapat menjadi objek sengketa di PTUN adalah merupakan pengecualiannya. Untuk dapat memahami proses penyelesaian sengketa di PTUN berikut adalah skema mengenai alur penyelesaian sengketa Proses Pemilu di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) :

¹³ Pasal 471 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

¹⁴ Pasal 471 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.



Sumber : Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Bagan 5. Skema Alur Gugatan PTUN

Mekanisme penyelesaian sengketa TUN Pemilu ini merupakan konsep yang diberlakukan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dengan memberikan kewenangan bagi Peradilan TUN sebagai lembaga penyelesai sengketa.¹⁵ Upaya koreksi yang dilakukan PTUN terhadap keputusan KPU ini merupakan sebuah kontrol eksternal sebagai upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja yang dilakukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara, baik

sebagai langkah preventif maupun represif.¹⁶

d) Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Pemilu

DKPP dibentuk untuk memeriksa, dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi, dan anggota Bawaslu kabupaten/Kota. Keberadaan DKPP merupakan sarana bagi peserta pemilu

¹⁵ Pasal 269 UU Nomor 8 Tahun 2012

¹⁶Paulus Effendie Lotulung, Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, Hlm xv.

untuk mempersoalkan keberpihakan penyelenggara Pemilu, sekaligus memberikan ruang bagi penyelenggara Pemilu untuk membela kepentingannya atas tuduhan yang dilimpahkan kepadanya. Oleh sebab itu, tanggung jawab DKPP dalam penegakan kode etik penyelenggara Pemilu ialah menciptakan situasi politik Pemilu yang berlangsung demokratis.

Kekuatan hukum atas putusan DKPP bersifat final dan mengikat yang wajib dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu. Pelaksanaan putusan DKPP tersebut paling lama 7 (tujuh) hari sejak putusan dibacakan. Pengawasan terhadap putusan DKPP dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan panwaslu Kecamatan.¹⁷ Sesuai ketentuan Pasal 40 Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 ayat (1) dan (2), maka putusan DKPP terkait dengan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu harus disampaikan kepada teradu dan/atau terlapor, pengadu dan/atau pelapor serta pihak-pihak terkait lainnya untuk ditindak lanjuti. Akan tetapi, apabila

hasil pemeriksaan yang dilakukan DKPP merupakan dugaan pelanggaran di luar pelanggaran kode etik, DKPP menyampaikan rekomendasi kepada lembaga terkait untuk ditindaklanjuti. Misalnya, hasil pemeriksaan ditemukan dugaan tindak pidana, maka DKPP membuat rekomendasi kepada kepolisian untuk ditindaklanjuti.

e) Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu

Definisi mengenai perselisihan hasil pemilu sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 473 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, maka dapat kita klasifikasikan kedalam dua unsur, yaitu: *Pertama*, perselisihan antara penyelenggara pemilu (KPU) dan peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. *Kedua*, perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara Nasional tersebut dapat mempengaruhi perolehan kursi Peserta Pemilu. Peserta pemilu yang kepentingannya merasa dirugikan oleh Keputusan KPU mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional atau Keputusan KPU tersebut

¹⁷ Pasal 39 Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017.

dapat mempengaruhi perolehan kursi Peserta Pemilu, maka Peserta Pemilu yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan pembatalan penghitungan suara hasil Pemilu ke Mahkamah Konstitusi (MK). Sesuai Pasal 1 angka 27 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, maka peserta Pemilu meliputi Partai Politik untuk Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dan perseorangan untuk Pemilu anggota DPD, dan pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Artinya partai politik maupun perseorangan, serta pasangan calon yang merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan KPU mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional atau Keputusan KPU tersebut dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta Pemilu dapat diajukan permohonan pembatalan penghitungan suara hasil Pemilu ke MK.¹⁸ Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili perselisihan tentang hasil Pemilu didasarkan pada

ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Secara formil, hukum acara yang berlaku untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi adalah hukum acara MK yaitu mengacu pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi¹⁹ kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Sesuai asas umum yang berlaku "*Lex specialis derogat legi generalis*" maka ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum harus didahulukan daripada ketentuan umum yang berlaku. Ketentuan yang bersifat khusus sebagai "*lex specialis*" dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum terutama berkaitan dengan jangka waktu pengajuan permohonan pembatalan penetapan hasil Pemilu.

Sengketa hasil pemilu atau perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh karena adanya perbedaan penafsiran antara para pihak

¹⁸ Roni Wiyanto, Penegakan Hukum Pemilu...Op.Cit., Hlm 64-65.

¹⁹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

atau ketidak sepakatan tertentu yang berhubungan dengan fakta kegiatan dan peristiwa hukum atau kebijakan.²⁰

Oleh karena KPU sebagai Badan Penyelenggara Pemilu diberi tugas berat untuk melaksanakan Pemilu, sehingga keputusannya terkadang dapat menimbulkan objek sengketa keberatan atau gugatan.²¹ Mahkamah Konstitusi diberikan wewenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilu sebagai legitimasi lembaga peradilan terhadap sengketa hasil Pemilu. Perkara pelanggaran Pemilu yang bersifat pidana merupakan kewenangan badan peradilan umum dan pelanggaran administrasi menjadi kewenangan penyelenggara Pemilu.²²

DAFTAR PUSTAKA

Budiarjo Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998.

²⁰ Soedarsono, Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2005, hlm 155.

²¹ Chad Vickery (Ed.), Pedoman untuk memahami, menangani, dan menyelesaikan sengketa Pemilu., hlm 142.

²² Jantje Tjiptabudy, Menata Ulangpenegakan hokum pemilu dan pemilukada, Makalah konfrensi hokum tata Negara dan muhamad y award, sawahlunto, 21 Mei- 1 Juni 2014.,Tanpa halaman.

Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia: Perspektif Konstitusi*, Cetakan Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2009.

Undang-undang nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Pasal 93 huruf h.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.

Didik supriyanto, dkk, *penguatan Bawaslu optimalisasi posisi, organisasi, dan fungsi dalam pemilihan umum 2014*, perludem, Jakarta, Agustus, 2012

Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Pemilihan umum, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2 September, 2016.

Penjelasan undang-undang nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

International IDEA, *International Electoral Standards*, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002.

Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, 2006.

Jan Rummelink, *Hukum Pidana*, Terjemahan Oleh Tristam Pascal Moeliono, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

Perbawaslu 8 Tahun 2018 *Tentang
Penyelesaian Pelanggaran
Administrasi Pemilihan Umum.*

Untuk mekanisme penyelesaian
sengketa TUN Pemilu ini dapat
dilihat dalam Peraturan
Mahkamah Agung Nomor 5
Tahun 2017 tentang Tata Cara
Penyelesaian Sengketa proses
Pemilu di PTUN.

Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa
Sistem Tentang Kontrol Segi
Hukum
Terhadap Pemerintah*, Citra
Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Roni Wiyanto, *Penegakan Hukum
Pemilu DPR, DPD, dan DPRD*,
CV Mandar Maju, Bandung,
2014.

Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017
Tentang Pedoman Beracara
Kode Etik Penyelenggara
Pemilihan Umum.

Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi
Sebagai Pengawal Demokrasi*,
Sekretariat Jenderal dan
Kepaniteraan Mahkamah
Konstitusi Republik Indonesia,
Jakarta, 2005.

Chad Vickery (Ed.), *Pedoman untuk
memahami, menangani, dan
menyelesaikan sengketa
Pemilu.*

Jantje Tjiptabudy, *Menata
Ulang penegakan hukum pemilu
dan pemilukada*, Makalah
konfrensi hokum tata Negara
dan muhamad y award,
sawahlunto, 21 Mei- 1 Juni
2014.